

Décision n° 2001-448 DC - 25 juillet 2001

Loi organique relative aux lois de finances

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 29 juin 2001, par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de finances ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 47 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu le code des juridictions financières ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le texte de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte soixante-huit articles répartis sous six titres distincts ;

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI :

2. Considérant que la loi organique a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ;

- SUR LA PORTÉE DE L'HABILITATION CONSTITUTIONNELLE ET LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

3. Considérant que l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » ; que l'examen des lois de finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article de la Déclaration ;

4. Considérant qu'en vertu du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; que le constituant a ainsi habilité la loi organique à prévoir, d'une part, les modalités selon lesquelles les recettes et les charges budgétaires ainsi que les autres ressources et charges de l'Etat sont évaluées et autorisées par les lois de finances, et d'autre part, les dispositions inséparables de ladite autorisation ; qu'en outre, l'emploi par le constituant du terme de « réserves » implique qu'il a donné compétence à la loi organique pour prévoir des dérogations au principe de détermination des ressources et des charges de l'Etat par les lois de finances ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique » ; que les autres alinéas du même article déterminent les délais d'examen des projets de loi de finances dans le but de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'eu égard à la finalité ainsi poursuivie, le constituant a habilité la loi organique à fixer des modalités d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative ; que la loi organique a également reçu habilitation pour organiser les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances, et notamment sur les projets de lois de règlement destinés à suivre l'emploi des contributions publiques ;

6. Considérant que, dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi dévolue tant par le dix-huitième alinéa de l'article 34 que par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, le législateur organique doit respecter les principes et les règles de valeur constitutionnelle ;

- SUR LE TITRE 1ER :

7. Considérant que le titre premier, intitulé : « Des lois de finances », comporte un article unique ; que celui-ci énonce d'abord l'objet des lois de finances conformément au dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; qu'il prévoit ensuite que le principe de l'annualité de la loi de finances, qui découle de l'article 47 de la Constitution, s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'il reconnaît enfin le caractère de loi de finances à la loi de finances de l'année et aux lois de finances rectificatives, à la loi de règlement, ainsi qu'aux lois prévues par l'article 45 de la présente loi organique ; que ce dernier article organise des procédures d'urgence destinées, conformément au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, à l'adoption de mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, lorsque la loi de finances de l'année ne peut être adoptée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'année ; que ni les dispositions de l'article premier, ni celles de l'article 45 ne contreviennent à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

- SUR LE TITRE II :

8. Considérant que le titre II, intitulé « Des ressources et des charges de l'Etat », se compose des articles 2 à 31 ; que les articles 3 à 31 sont regroupés en cinq chapitres ;

- *Quant à l'article 2* :

9. Considérant qu'en application du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le premier alinéa de l'article 2 dispose : « Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie » ;

10. Considérant qu'il ressort du second alinéa de l'article 2, combiné avec les dispositions des articles 34, 36 et 51, que la loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures « qu'à raison des missions de service public confiées à lui », sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'Etat, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions ; que ces dispositions respectent à la fois les articles 13 et 14 de la Déclaration de 1789 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, lequel habilite la loi organique à prévoir de telles conditions ;

11. Considérant qu'il s'ensuit que l'article 2, le 1° du I de l'article 34, l'article 36 et le 1° de l'article 51 ne méconnaissent aucune règle de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne le chapitre Ier du titre II :

12. Considérant que le chapitre premier regroupe quatre articles sous l'intitulé « Des ressources et des charges budgétaires » ;

- Quant aux articles 3 et 5 :

13. Considérant que l'article 3, qui énumère sept catégories de ressources budgétaires de l'Etat, et l'article 5, qui détermine les titres sous lesquels sont regroupées les charges budgétaires de l'Etat ainsi que les dépenses qui y figurent, n'appellent aucune remarque quant à leur conformité à la Constitution ;

- Quant à l'article 4 :

14. Considérant que l'article 4 de la loi organique dispose : « La rémunération des services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée » ;

15. Considérant que la procédure de ratification résultant de ces dispositions ne vise que les décrets en Conseil d'Etat instituant la rémunération d'un service rendu par l'Etat, à l'exclusion des actes pris sur la base de ces décrets ; qu'elle n'a pour objet que d'autoriser, au-delà de la date d'entrée en vigueur de la prochaine loi de finances, la perception de ces rémunérations, lesquelles sont, en vertu du 2° de l'article 3, des ressources budgétaires de l'Etat distinctes des revenus courants de ses activités industrielles et commerciales ainsi que de ceux de son domaine ; que l'article 4 n'est pas contraire à la Constitution ;

- Quant à l'article 6 :

16. Considérant que les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre un contrôle efficace par le Parlement ; que leur rappel par les trois premiers alinéas de l'article 6 est conforme à la Constitution ;

17. Considérant que le quatrième alinéa de l'article 6 est ainsi rédigé : « Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte » ;

18. Considérant que ces dispositions dérogent à la règle générale rappelée par le premier alinéa de l'article 6, selon lequel : « Les ressources de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes... » ; que, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, le législateur organique a pu prévoir une telle dérogation, dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'Etat, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire ; qu'à cet effet, le 4° du I de l'article 34 prévoit que chacun de ces prélèvements est évalué dans la première partie de la loi de finances ;

19. Considérant, toutefois, qu'aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses ; qu'en outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'Etat devra figurer dans une annexe explicative ;

20. Considérant que, sous ces réserves, l'article 6 ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne le chapitre II du titre II :

21. Considérant que le chapitre II, intitulé « De la nature et de la portée des autorisations budgétaires », comporte les articles 7 à 15 ;

- Quant à l'article 7 :

22. Considérant que l'article 7 définit les règles selon lesquelles les crédits ouverts par la loi de finances sont spécialisés et mis à la disposition des ministres ;

23. Considérant qu'en vertu dudit article, chacune des charges du budget de l'Etat fait l'objet d'une mission regroupant des crédits « relevant d'un ou plusieurs services

d'un ou plusieurs ministères » ; que, conformément au troisième alinéa de l'article 43, les votes du Parlement portent sur les missions ; que, dès lors, afin d'assurer le respect de l'article 40 de la Constitution, qui dispose que les « amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence... la création ou l'aggravation d'une charge publique », le deuxième alinéa de l'article 7 prévoit à juste titre que « seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission », laquelle correspond, en vertu de l'article 47 de la loi organique, à une charge publique dans le cadre de l'examen des lois de finances ;

24. Considérant que le caractère interministériel éventuellement conféré par le Gouvernement à certaines missions est sans effet sur la conformité de ces dispositions à la Constitution, et en particulier aux règles de détermination des attributions des ministres qui résultent de ses articles 8, 20 et 21 ;

25. Considérant que, si les crédits sont votés par mission, ils « sont spécialisés par programme ou par dotation », au sein de chaque mission ; qu'aux termes du dernier alinéa du I de l'article 7, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » ; que, toutefois, deux missions regrouperont des crédits par dotation, pour la mise en œuvre d'actions ne pouvant donner lieu à la définition d'objectifs ; qu'en particulier, le troisième alinéa du I de l'article 7 prévoit qu'« une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations » ; que ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ;

26. Considérant que les crédits ouverts sont, en vertu du premier alinéa du IV de l'article 7, mis à la disposition des ministres par décrets, dans les conditions prévues à l'article 44 ; qu'en application du principe de spécialité budgétaire, la mise à disposition des crédits votés en loi de finances est conforme, pour chaque programme ou dotation de chacun des ministères, aux montants figurant dans les annexes explicatives prévues aux articles 51, 53 et 54, modifiés le cas échéant par les votes du Parlement ;

27. Considérant que la présentation des crédits d'un programme ou d'une dotation selon les titres mentionnés au I de l'article 5 n'est qu'indicative ; que sont toutefois limitatifs les crédits ouverts sur le titre relatif aux dépenses de personnel ; que, sur ce titre, exception faite de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations mentionnée au 2° du I de l'article 7, les crédits sont assortis, en vertu du dernier alinéa de l'article 9, de plafonds d'autorisation d'emplois ; que lesdits plafonds sont spécialisés par ministère, mais font l'objet d'un vote unique prévu par le quatrième alinéa de l'article 43 ;

28. Considérant, enfin, que les deuxième et troisième alinéas du IV de l'article 7 prévoient que les crédits et la répartition entre ministères des emplois autorisés ne

peuvent être modifiés que par une loi de finances, mais admettent, à titre exceptionnel, des modifications par voie réglementaire dans les conditions fixées aux chapitres II et III du titre II ; que le principe de ces dérogations à l'autorisation par la loi de finances trouve son fondement, comme il a été dit, dans l'article 34 de la Constitution, qui dispose que les ressources et les charges de l'Etat sont déterminées par les lois de finances « sous les réserves prévues par une loi organique » ; qu'il appartient à la même loi organique de définir les limites et les conditions particulières d'application de ces réserves, dans le respect des compétences du Gouvernement et du Parlement ;

29. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 7 ne contrevient à aucune règle constitutionnelle ;

- Quant aux articles 8 et 9 :

30. Considérant que, pour la mise en oeuvre du principe d'annualité, l'article 8 définit le contenu des autorisations d'engagement et des crédits de paiement qui composent les crédits ouverts ; que l'article 9 confère un caractère limitatif aux crédits et aux plafonds des autorisations d'emplois, à l'exception des crédits évaluatifs prévus par l'article 10 pour trois types de dépenses et par l'article 24 pour certains comptes de concours financiers ; que l'article 9 laisse à une loi de finances le soin de définir les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante ; que ces dispositions, qui respectent l'habilitation de l'article 34 de la Constitution, n'appellent aucune critique de constitutionnalité ;

- Quant aux procédures d'information des commissions du Parlement sur la gestion des crédits :

31. Considérant que plusieurs articles du chapitre II du titre II organisent, au profit des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et éventuellement des autres « commissions concernées », des procédures d'information, relatives à la gestion des crédits et à leurs modifications par voie réglementaire ;

32. Considérant que l'exigence d'information porte :

- sur les motifs, mentionnés au deuxième alinéa de l'article 10, du dépassement des crédits évaluatifs et sur les perspectives de dépense des programmes concernés ;

- sur les projets de décrets de virement et de transfert prévus au III de l'article 12

;

- sur les deux catégories de décrets d'annulation définies par le I de l'article 14, avant leur publication ;

- sur les actes ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles sans les annuler, en vertu du III du même article ;

33. Considérant qu'en outre, l'article 13 prévoit que la commission chargée des finances de chaque assemblée dispose d'un délai de sept jours pour donner au Premier ministre un avis préalable sur les projets de décrets d'avance pris en cas d'urgence sans affecter l'équilibre budgétaire ; qu'en « cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national », n'est exigée qu'une simple information ;

34. Considérant qu'il était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du dix-huitième alinéa de l'article 34, de prévoir ces formalités ; qu'en effet, eu égard aux conditions dont elles sont assorties, celles-ci ne portent pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, mais se bornent à assurer le respect des exigences de consentement à l'impôt et de suivi de l'emploi des fonds publics inscrites à l'article 14 de la Déclaration de 1789 ;

- Quant aux limites maximales de crédits pouvant faire l'objet d'actes réglementaires :

35. Considérant que des limites sont assignées par plusieurs articles du chapitre II aux modifications apportées au cours d'une même année par des actes réglementaires aux crédits votés en loi de finances ; qu'il en est ainsi des crédits ouverts par décret de virement, limités par le I de l'article 12 à « 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés » et, au sein de chacun d'eux, pour le titre relatif aux dépenses de personnel ; que le montant cumulé des crédits ouverts par les décrets d'avance pris en cas d'urgence sur le fondement des trois premiers alinéas de l'article 13 ne peut dépasser « 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année » ; que le total des crédits annulés par décret en vertu des articles 13 et 14 est limité, par le I de l'article 14, à 1,5 % des « crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours » ; que le II de l'article 15 limite à « 3 % des crédits initiaux » les crédits de paiement reportés à l'année suivante, d'une part sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme concerné, d'autre part sur les autres titres de chaque programme ; qu'enfin, le III de l'article 15 prévoit que les crédits ouverts par suite du rattachement de fonds de concours en vertu du II de l'article 17 sont reportés sans pouvoir excéder, par programme, la différence entre les recettes et les dépenses constatées ;

36. Considérant qu'au-delà des limites ainsi définies, seules des lois de finances peuvent modifier les crédits ;

37. Considérant que, pour les raisons qui ont été précédemment exposées, ces seuils, dont l'objet est d'assurer une exécution budgétaire conforme aux autorisations votées en loi de finances, sont au nombre des conditions et réserves que peut prévoir la loi organique en vertu de l'article 34 de la Constitution ;

- Quant aux autres dispositions du chapitre II du titre II :

38. Considérant que le premier alinéa du IV de l'article 12, selon lequel « aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances », se borne à reconnaître la compétence exclusive de cette dernière pour la détermination des programmes, qui découle des articles 7 et 47 de la présente loi organique ;

39. Considérant qu'en prévoyant, au IV de l'article 15, que « les arrêtés de reports sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée », le législateur organique a prévu une condition de délai contribuant à l'élaboration en temps utile du projet de loi de règlement afférent à l'année concernée ; que cette condition, qui ne méconnaît pas les prérogatives confiées au pouvoir exécutif, s'inscrit dans le cadre de l'habilitation conférée par le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ;

40. Considérant que les autres dispositions du chapitre II du titre II n'appellent aucune critique quant à leur constitutionnalité ;

. En ce qui concerne le chapitre III du titre II :

41. Considérant que le chapitre III regroupe les articles 16 à 24 sous l'intitulé « Des affectations de recettes » ; que l'article 16 admet qu'au sein du budget de l'Etat, par exception à la règle de non affectation qui résulte du principe d'universalité budgétaire, certaines recettes puissent être directement affectées à certaines dépenses ; que ces affectations peuvent revêtir trois formes : les budgets annexes, les comptes spéciaux et les procédures comptables particulières ; qu'en lui-même, l'article 16 n'est pas contraire à la Constitution ;

- Quant à la création de budgets annexes ou de comptes spéciaux et à l'affectation de recettes budgétaires :

42. Considérant que le second alinéa du I de l'article 18 réserve à une loi de finances le pouvoir de créer un budget annexe et d'affecter une recette à un budget annexe ; que les premier et dernier alinéas de l'article 19 contiennent des prescriptions analogues s'agissant des comptes spéciaux ; que la loi organique pouvait prévoir de telles règles dans le respect de la Constitution ;

43. Considérant, toutefois, que le premier alinéa du II de l'article 18 dispose qu'« un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47 » ; que constitue également une mission chacun des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers, qui sont dotés de crédits conformément aux dispositions combinées du premier alinéa du II de l'article 20 et des articles 21 à 24 ; que la mission constitue une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, ainsi que le prévoient les articles 7 et 47 de la présente loi organique ;

44. Considérant, dès lors, que les amendements parlementaires présentés en la matière ne pourront être regardés comme recevables que s'ils n'ont ni pour objet ni pour effet de créer une mission ou d'accroître le montant global des crédits de la mission ;

45. Considérant que, sous cette réserve, le second alinéa du I de l'article 18 et l'article 19 sont conformes à la Constitution ;

- Quant à l'article 17 :

46. Considérant que le II de l'article 17 organise la procédure des fonds de concours, constitués, aux termes de son premier alinéa, « d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par le produit de legs et donations attribués à l'Etat » ; que la première partie de la loi de finances prévoit et évalue les recettes correspondantes ainsi que le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par cette voie ; que ce montant est inclus dans les plafonds de dépenses du budget général et des budgets annexes ainsi que dans le plafond des charges des comptes spéciaux ;

47. Considérant, dès lors, que, dans le cas où, en cours d'année, le montant des recettes constatées viendrait à dépasser lesdits plafonds, il incomberait à une loi de finances rectificative de procéder aux ouvertures de crédits nécessaires ; que, faute d'un ajustement suffisant des crédits par une loi de finances rectificative, la loi de règlement devrait procéder à un tel ajustement ; qu'en toute hypothèse, les dispositions de l'article 17 ne sauraient avoir pour conséquence de faire obstacle à un emploi des fonds

conforme à l'intention de la partie versante ; qu'à défaut, il pourrait être porté atteinte au droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

48. Considérant que, sous ces réserves, l'article 17, dont les autres dispositions n'appellent pas de remarque quant à leur constitutionnalité, n'est pas contraire à la Constitution ;

- Quant aux budgets annexes :

49. Considérant que le premier alinéa du I de l'article 18 est ainsi rédigé : « Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services » ; que le législateur organique a ainsi entendu exclure l'inscription, sur des budgets annexes, d'autres opérations que celles ainsi définies ; que, ce faisant, il a prévu des conditions conformes à l'habilitation qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; qu'à compter de la date prévue à l'article 67 pour l'entrée en vigueur de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel, il appartiendra aux lois de finances de respecter le champ d'application des budgets annexes défini au premier alinéa de l'article 18 ;

50. Considérant que l'article 18, dont les autres dispositions n'appellent pas de remarque quant à leur conformité à la Constitution, ne méconnaît aucune disposition de valeur constitutionnelle ;

- Quant aux comptes spéciaux :

51. Considérant que l'article 21, relatif aux comptes d'affectation spéciale, impose, en vertu du premier alinéa de son I, que les dépenses budgétaires qui sont retracées dans ces comptes ne puissent être financées que par des « recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées » ; qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant cette condition le législateur a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'Etat, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques ;

52. Considérant que, pour les motifs qui ont été exposés en ce qui concerne le chapitre II du titre II, la loi organique a pu prévoir des procédures d'information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ; que de telles

procédures figurent, s'agissant des comptes d'affectation spéciale, au II de l'article 21 et, s'agissant des comptes de commerce, au II de l'article 22 ;

53. Considérant que les dispositions des articles 20 à 24 prévoient des conditions conformes au dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ou inséparables desdites conditions ; qu'elles ne sont contraires à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne le chapitre IV :

54. Considérant que le chapitre IV du titre II, intitulé « Des ressources et des charges de trésorerie », comporte l'article 25, qui énumère les opérations d'où résultent ces ressources et ces charges, et l'article 26, qui fixe les règles selon lesquelles elles sont effectuées ;

55. Considérant que les ressources et les charges de trésorerie mentionnées à l'article 2 constituent, ainsi qu'il a été dit, des ressources et des charges de l'Etat au sens du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; que la détermination de leurs principales règles de gestion est inséparable de la définition de leur contenu ; que ces règles ont des incidences, directes et indirectes, sur les ressources et les charges budgétaires de l'Etat ; que les dispositions du chapitre IV ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne le chapitre V :

56. Considérant que, sous l'intitulé : « Des comptes de l'Etat », le chapitre V du titre II regroupe cinq articles ; que l'article 27 définit les obligations comptables de l'Etat et énonce les règles de régularité, de sincérité et d'« image fidèle » qui s'imposent à ses comptes ; que l'article 28 prévoit les principes de comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires, en laissant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer le détail des règles afférentes aux opérations de la période complémentaire de l'année civile ; que les articles 29 et 30 énoncent les principes généraux relatifs respectivement aux comptes de trésorerie et à la comptabilité générale de l'Etat ; que les missions générales des comptables publics figurent à l'article 31 ;

57. Considérant que, si ces articles contiennent certaines dispositions qui, par elles-mêmes, ne seraient pas de nature organique, ils constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble ayant pour objet d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'Etat ; qu'un tel dispositif, étroitement lié à la sincérité de la loi de règlement, est au nombre des règles qui relèvent de la loi organique en vertu de l'article

34 de la Constitution ; que les dispositions du chapitre V ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LE TITRE III :

58. Considérant que le titre III, intitulé « Du contenu et de la présentation des lois de finances », comporte six articles regroupés en deux chapitres ;

. En ce qui concerne le chapitre Ier :

59. Considérant que le chapitre Ier est intitulé « Du principe de sincérité » et comprend les articles 32 et 33 ;

- Quant à l'article 32 :

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : « Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution ;

- Quant à l'article 33 :

63. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 33 : « Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante » ;

64. Considérant qu'en instituant une formalité préalable à la publication des lois, ces dispositions sont contraires au principe, résultant notamment de l'article 10 de la Constitution, selon lequel la promulgation de la loi par le Président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai ;

65. Considérant, en conséquence, que le premier alinéa de l'article 33, dont les dispositions sont inséparables, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

66. Considérant, en revanche, que n'appelle pas de remarque quant à sa constitutionnalité le second alinéa de l'article 33, qui prévoit l'évaluation et l'autorisation, dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'exercice, des conséquences sur l'équilibre que pourraient avoir toutes mesures législatives ou réglementaires intervenues en cours d'année ;

. En ce qui concerne le chapitre II :

67. Considérant que le chapitre II regroupe quatre articles relatifs aux dispositions des lois de finances ;

- Quant à l'article 34 :

68. Considérant que l'article 34 énumère, dans l'ordre des articles de la loi de finances de l'année, le contenu de sa première et de sa seconde partie, respectivement traitées par les I et II dudit article ;

69. Considérant que le III de l'article précise, parmi celles définies à ses I et II, les dispositions qui relèvent du domaine obligatoire et exclusif de la loi de finances de l'année ; que le 7° du II définit six catégories de dispositions pouvant figurer tant dans la loi de finances de l'année que dans une autre loi, à caractère financier ou non ; que tel est, en particulier, le cas des mesures « relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire » ainsi que des dispositions comportant, sur les dépenses budgétaires de l'année, une incidence directe, prise en compte dans les crédits ; que les autres dispositions mentionnées aux I et II ressortissent au domaine exclusif, mais non obligatoire, de la loi de finances de l'année ; qu'ainsi, la loi organique a défini de façon complète et précise le contenu de la loi de finances de l'année ;

- Quant aux articles 35 et 37 :

70. Considérant que les articles 35 et 37 définissent le contenu des lois de finances rectificatives et de la loi de règlement en distinguant leurs domaines obligatoire, exclusif et facultatif ; que l'article 35 précise en outre que certaines règles de présentation de la loi de finances de l'année peuvent être appliquées aux lois de finances rectificatives ; que ces dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité ;

- SUR LES TITRES IV ET V :

71. Considérant que les articles 38 à 47 composent le titre IV, intitulé « De l'examen et du vote des projets de lois de finances » et qui comprend trois chapitres ; que le titre V regroupe en deux chapitres les articles 48 à 60 sous l'intitulé « De l'information et du contrôle sur les finances publiques » ;

. En ce qui concerne la préparation des projets de loi de finances :

72. Considérant que l'article 38 impartit au ministre chargé des finances, sous l'autorité du Premier ministre, la mission de préparer les projets de loi de finances et prévoit que ceux-ci sont délibérés en Conseil des ministres ; qu'il se borne à tirer les conséquences des articles 13, 20, 21 et 39 de la Constitution ;

. En ce qui concerne les délais fixés pour mettre les projets et les documents d'information à la disposition des membres du Parlement :

- Quant au projet de loi de finances de l'année et aux annexes soumises aux délais constitutionnels :

73. Considérant que l'article 39 prévoit le dépôt et la mise en distribution, « au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget », du projet de loi de finances de l'année, y compris les rapports prévus à l'article 50 et les annexes mentionnées aux 1° à 6° de l'article 51 ;

74. Considérant que ces dispositions comportent un double objet ; qu'en premier lieu, elles précisent le point de départ des délais fixés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution, afin de permettre l'intervention des mesures d'ordre financier en temps utile pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'en second lieu, elles ont pour objet d'assurer, dans le respect de ces délais, que l'information nécessaire sera fournie aux membres du Parlement pour se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances ;

75. Considérant que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

76. Considérant que, sous cette réserve, la première phrase du premier alinéa de l'article 39 est conforme à la Constitution ;

- Quant aux autres documents annexés aux projets de loi de finances :

77. Considérant que le second alinéa de l'article 39 prescrit le dépôt et la distribution de chacune des « annexes générales » mentionnées au 7° de l'article 51, « au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte » ;

78. Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;

81. Considérant que, sous ces réserves, ne sont pas contraires à la Constitution le second alinéa de l'article 39, l'article 46 et l'article 53 ;

. En ce qui concerne les procédures d'information sur les finances publiques :

82. Considérant que l'article 41 dispose que, devant chaque assemblée, le projet de loi de règlement afférent à l'année précédente est soumis au vote en première lecture avant la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année suivante ;

83. Considérant que l'article 48 prévoit la présentation par le Gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

84. Considérant qu'en vue de l'examen et du vote de la loi de finances de l'année, l'article 49 dispose qu'avant le 10 juillet de chaque année, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement, qui y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date limite de mise en distribution du projet ;

85. Considérant qu'en vue de l'examen et du vote, tant du projet de loi de finances que du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante, la présentation d'un rapport sur les prélèvements obligatoires et sur leur évolution est prévue à l'ouverture de la session ordinaire par l'article 52, qui permet un débat devant chaque assemblée ;

86. Considérant que l'article 55 exige l'évaluation chiffrée de l'incidence de chaque disposition d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat ;

87. Considérant, enfin, que la publication au *Journal officiel*, non seulement des divers décrets et arrêtés prévus par la loi organique, mais aussi « des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères » est prescrite par l'article 56 ;

88. Considérant que l'objet de ces dispositions est de prévoir les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois de finances, de la gestion des finances publiques et des prévisions de ressources et de charges de l'Etat avant d'examiner les projets de loi de finances ; qu'elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution ;

89. Considérant, toutefois, qu'une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

90. Considérant, s'agissant du rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52, que « l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement » revêt un caractère indicatif ; qu'elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ;

91. Considérant que, sous ces réserves, les articles 41, 48, 49, 52, 55 et 56 sont conformes à la Constitution ;

. En ce qui concerne le renvoi à la commission chargée des finances :

92. Considérant que l'article 39 prévoit, en son premier alinéa, le renvoi immédiat du projet de loi de finances de l'année à la commission chargée des finances dans chaque assemblée ; qu'il déroge ainsi à l'article 43 de la Constitution, selon lequel un texte n'est renvoyé à une commission permanente qu'à défaut de demande de désignation d'une commission spéciale ; que cette dérogation limitée trouve sa justification dans les particularités des lois de finances et constitue une règle de procédure que la loi organique est habilitée à fixer en vertu de l'article 47 de la Constitution ;

. En ce qui concerne l'organisation de la discussion et des votes :

93. Considérant que l'article 40 a pour objet de préciser les délais de vote de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution ; que les conditions qu'il fixe respectent ces dispositions constitutionnelles ;

94. Considérant que sont également conformes à la Constitution l'article 42, qui prévoit la mise en discussion de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de lois de finances rectificatives après l'adoption de la première partie, et l'article 43, qui détermine l'objet des différents votes du Parlement ;

. En ce qui concerne la recevabilité des amendements :

95. Considérant que l'article 47 prévoit les conditions de recevabilité des amendements aux projets de lois de finances, présentés par le Gouvernement et les membres du Parlement ; que son premier alinéa dispose : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission » ; que constituent des « amendements s'appliquant aux crédits » les amendements aux articles de la seconde partie de la loi de finances de l'année visés au 1° et au 3° du II de l'article 34, les amendements s'appliquant aux modifications des mêmes articles par les lois de finances rectificatives, les amendements aux dispositions analogues figurant dans les lois visées à l'article 45 et, enfin, ceux destinés à rectifier les ajustements de crédits opérés en loi de règlement ;

96. Considérant que, combinées avec celles figurant à l'article 7, ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ;

97. Considérant que le dix-huitième alinéa de l'article 34 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution habilite la loi organique, pour le vote des lois de finances, à assimiler la « mission » à la « charge » mentionnée à l'article 40 de la Constitution ;

98. Considérant que le deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique, aux termes duquel : « Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », permettra, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation ; qu'enfin, son troisième alinéa rend irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions de la loi organique ;

99. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 47 est conforme à la Constitution ;

. En ce qui concerne les procédures de contrôle :

- Quant aux articles 57, 59 et 60 :

100. Considérant que l'article 57 confie au président, au rapporteur général et, dans leurs domaines d'attributions, aux rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances la mission de suivre et contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à « l'évaluation de toute question relative aux finances publiques » ; qu'à cet effet, « ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles » ; que doivent leur être fournis tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, « réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical » ; que l'article 60 impartit au Gouvernement un délai de deux mois pour répondre par écrit à des observations notifiées à la suite d'une « mission de contrôle et d'évaluation » ;

101. Considérant que ces dispositions, inséparables de celles qui organisent l'information des membres du Parlement en vue de l'examen du projet de loi de finances, ne méconnaissent aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;

102. Considérant que l'article 59 dispose : « Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte » ;

103. Considérant que, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, les dispositions de l'article 59 ne peuvent être comprises que comme permettant au juge administratif d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique la communication sous astreinte des documents ou renseignements susmentionnés ; que, sous cette réserve, l'article 59 est conforme à la Constitution ;

- Quant à l'article 58 :

104. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique dispose : « Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2° » ;

105. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions ;

106. Considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ; que, si certaines de ses missions, notamment de vérification des comptes et de la gestion, ne revêtent pas un caractère juridictionnel, elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en oeuvre d'une procédure juridictionnelle ; que, par suite, l'obligation qui est faite à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique de communiquer le projet de son programme de contrôles aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi que la possibilité qui est offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet sont de nature à porter atteinte à son indépendance ; qu'il s'ensuit que le premier alinéa de l'article 58 n'est pas conforme à la Constitution ;

107. Considérant, en second lieu, que les alinéas suivants de l'article 58 de la loi organique mettent à la charge de la Cour des comptes, dans sa mission d'assistance au Parlement, diverses obligations tenant notamment à la réalisation d'enquêtes et au dépôt de rapports ; que ces obligations doivent être interprétées au regard du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement

dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » ; que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ; qu'il en sera ainsi, en particulier, du délai mentionné au 2° de l'article 58 ;

108. Considérant que, sous cette réserve, l'article 58 de la loi organique, à l'exception de son premier alinéa, n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR LE TITRE VI :

109. Considérant que le titre VI, intitulé « Entrée en vigueur et application de la loi organique », comporte les articles 61 à 68 ;

110. Considérant que, si l'article 61 a pu, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, prévoir l'obligation d'autoriser en loi de finances, dans un délai de trois ans, toute garantie accordée par l'Etat, afin d'assurer la clarté sur ses engagements financiers, la sanction d'un éventuel défaut d'autorisation ne saurait être la caducité des garanties concernées ; qu'en effet, une telle conséquence serait de nature à porter atteinte à l'égalité devant les charges publiques et, en cas de lésion d'une particulière gravité, au droit de propriété ; qu'il ressort au demeurant des travaux parlementaires que l'article 61 a pour objet d'assurer l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'Etat et non de frapper de caducité celles qui, accordées dans le passé, n'auraient pas été autorisées dans les délais prévus ; que, dans ces conditions, l'article 61 n'est pas contraire à la Constitution ;

111. Considérant que le II de l'article 66 a pu, sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs, prévoir qu'au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions du Parlement chargées des finances seront informées de la nomenclature envisagée par le Gouvernement pour les missions et les programmes ; qu'il lui était également loisible, dans le cadre de l'habilitation résultant du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, de prévoir en annexe au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant à titre indicatif les crédits du budget général selon les nouveaux principes ;

112. Considérant, enfin, que ne contreviennent à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle l'article 62 qui prévoit les dispositions transitoires en matière de reports de crédits à compter de l'exercice 2005, l'article 63 relatif au régime d'extinction des taxes parafiscales jusqu'au 31 décembre 2003, l'article 64 sur les règles transitoires applicables aux lois de règlement, l'article 65 fixant la liste des dispositions applicables par anticipation, l'article 67 prévoyant les conditions d'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée à compter du 1er janvier 2005, date d'entrée en

vigueur de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, et l'article 68 renvoyant, pour l'exécution de celle-ci, à des décrets en Conseil d'Etat ;

113. Considérant qu'ont un caractère organique, par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques, toutes les dispositions de la présente loi ;

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution :

le premier alinéa de l'article 33 ;

le premier alinéa de l'article 58.

Article 2.- Sous les réserves et compte tenu des précisions énoncées dans la présente décision, les autres dispositions de la loi organique relative aux lois de finances sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.